

Krzysztof Koźbiał

dr hab., Instytut Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego
ORCID 0000-0001-6124-5341

**POMOC ROZWOJOWA W POLITYCE ZAGRANICZNEJ
KONFEDERACJI SZWAJCARSKIEJ.
PRZYKŁAD KAUKAZU POŁUDNIOWEGO**

Wprowadzenie

Konfederacja Szwajcarska, jako państwo neutralne, jest w swej polityce zagranicznej w zasadzie skazana na używanie tzw. miękkich środków oddziaływania. Zaliczyć do nich należy m.in. pomoc humanitarną i rozwojową, adresowaną przede wszystkim do obszarów znajdujących się w tranzycji systemowej.

Jednym z regionów, wobec którego władze Konfederacji stosują tego rodzaju politykę, jest obszar Kaukazu Południowego. Pomoc rozwojowa Szwajcarii dla Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji obejmuje określone pola działalności, nacechowane potrzebami partnerów. Równocześnie kooperacja ta stanowi przykład udanego rozwoju współpracy międzynarodowej między państwami, które mimo odległości geograficznej znalazły podstawy do bliższego nawiązania kontaktów.

Celem rozważań jest przedstawienie kierunków działań Berna w tym zakresie przy założeniu, iż są to typowe środki *soft power*, według teorii Josepha Nye'a. Zadaniem artykułu jest odpowiedzenie na pytania: 1) Jakie są powody kierowania pomocy właśnie dla państw Zakaukazia; 2) Jaką rolę odgrywają one w polityce zagranicznej Szwajcarii; 3) Jakie są skutki tej pomocy dla wspomnianego regionu? Próbując odpowiedzieć na te pytania wykorzystano metodę historyczną, analizę źródeł i literatury przedmiotu, a także analizę danych statystycznych. W niewielkim stopniu zastosowano metodę prognostyczną.

Początek kontaktów Szwajcarii z państwami Kaukazu Południowego

Niepodległe państwa na obszarze Kaukazu są stosunkowo młodymi podmiotami stosunków międzynarodowych, wyłonionymi po upadku ZSRR. Mimo to kontakty Konfederacji Szwajcarskiej z przedstawicielami tego obszaru sięgają XIX w. Wynikało to zarówno ze szwajcarskiej obecności gospodarczej w tej części świata, jak i aktywności pojedynczych obywateli tego państwa, która była o wiele bardziej zauważalna na obszarze późniejszej Gruzji i Armenii niż w Azerbejdżanie. Inny aspekt kontaktów bilateralnych stanowiła obecność przedstawicieli narodów Zakaukazia w Szwajcarii.

W XIX w. w Gruzji obecni byli szwajcarscy badacze i uczeni, m.in. geolog Ernest Favre, botanik Albert Rikli, czy też alpiniści: Andreas Fischer, Carl Egger i Lorenz Saladin, penetrujący kaukaskie szczyty. W latach 60. XIX w. istniała na tym obszarze szwajcarska kolonia, złożona z pojedynczych osób zajmujących się handlem, przemysłem czy nawet rolnictwem, które przyczyniały się do rozwoju miejscowego mleczarstwa. Dodatkowo w latach 1883–1922 w Tbilisi funkcjonował konsulat Konfederacji¹.

Drugim aspektem kontaktów wzajemnych była, jak wspomniano, obecność Gruzinów, Ormian i Azerów w Szwajcarii. Niko Nikoladze był pierwszym Gruzinem, który za granicą uzyskał promocję doktorską (Zurych). W Genewie od 1910 r. swoją działalność prowadziła grupa gruzińskich separatystów (tzw. Grupa Genewska), wydająca gazetę „Tavisupali Sakartvelo” („Wolna Gruzja”). Z czasem stała się ona komitetem niepodległościowym, rozpowszechniającym ideę konieczności istnienia samodzielnego państwa gruzińskiego. Z kolei azył polityczny w Szwajcarii otrzymał Noe Żordania, późniejszy pierwszy premier Gruzji. Aktywną diasporę stanowili także Ormianie, tworzący rozmaite towarzystwa i ugrupowania. Przykładowo w 1887 r. studenci ormiańscy założyli partię Hintschak o charakterze socjaldemokratycznym. Wychodziły ormiańskojęzyczne gazety, m.in. „Droschak”. W 1896 r. na obszarze Konfederacji udało się zebrać aż 454 tys. podpisów pod petycją wzywającą Radę Federalną do interwencji dyplomatycznej w sprawie sytuacji Ormian w Turcji – po ich ludobójstwie w 1915 r. Szwajcaria przyjęła licznych ormiańskich uchodźców².

Po I wojnie światowej politycy szwajcarscy, szczególnie Giuseppe Motta, opowiadali się wielokrotnie za przyznaniem Gruzji i Armenii niepodległości oraz włączeniem ich do Ligi Narodów, jednak działania te nie okazały się skuteczne. Pod koniec II wojny światowej na obszarze państwa szwajcarskiego internowano ok. 450 Azerów, walczących w czasie wojny po stronie państw Osi. Odmowa

¹ Georgien, Historisches Lexikon der Schweiz, 27.11.2013, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25006.php> [dostęp: 26.09.2018]. W latach 30. XX w. Lorenz Saladin brał udział w licznych ekspedycjach Szwajcarskiego Klubu Alpinistycznego w góry Kaukazu. Zob. szerzej: A. Schwarzenbach, *Lorenz Saladin: Ein Leben für die Berge*, Basel 2007.

² Armenien, Historisches Lexikon der Schweiz, 4.01.2011, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25005.php> [dostęp: 26.09.2018].

ich wydania przez władze szwajcarskie negatywnie wpływała na kontakty Berna i Moskwy. Z czasem większość z nich opuściła Szwajcarię i udała się do Turcji³. Po zakończeniu wojny ormiańska diaspora pod Alpami liczyła ok. 4 tys. osób, dysponowała własnym kościołem w Troinex, a język ormiański był wykładany na uniwersytetach w Genewie i we Fryburgu. Szwajcaria była również miejscem azylu dla wielu intelektualistów gruzińskich, m.in. pisarza Grigola Robakidze i filologa Kity Tschenkeli.

Po rozpadzie ZSRR i ogłoszeniu deklaracji niepodległości przez byłe republiki sowieckie, Konfederacja Szwajcarska stosunkowo szybko uznała ich niezależność. 23 grudnia 1991 r. uznano Gruzję, Armenię i Azerbejdżan za państwa niepodległe, nawiązując z nimi w kolejnych latach coraz bliższe kontakty dwustronne. W 2001 r. Szwajcarzy otwarli ambasadę w Tbilisi, w 2007 r. w Baku, a 4 lata później w Erywaniu. Wszystkie trzy republiki zakaukaskie posiadają ambasadę w Szwajcarii.

Z praktycznego punktu widzenia pogłębienie kontaktów dwustronnych między Szwajcarią a państwami Zakaukazia było możliwe dopiero w ostatnich dwóch dziesięcioleciach. Początków intensyfikacji kontaktów należy dopatrywać się w pomocy humanitarnej, udzielonej przez państwo szwajcarskie po katastrofalnym trzęsieniu ziemi, które w grudniu 1988 r. nawiedziło północną Armenię, a jego skutki były odczuwalne na całym Zakaukaziu⁴.

Wziąwszy pod uwagę przytoczone fakty, obecne zaangażowanie Szwajcarii w państwach położonych na południe od Kaukazu trudno uznać za przypadkowe – nawiązuje ono bowiem do kontaktów zapoczątkowanych dawno temu.

Polityka zagraniczna Szwajcarii a koncepcja *soft power*

Polityka zagraniczna poszczególnych państw może być realizowana w praktyce w różny sposób. Środki dyplomacji, przez które należy rozumieć zasoby i instrumenty używane przez państwo do kształtowania pożądanych postaw i działań, jak też metody oddziaływania zewnętrznego – a więc sposoby posługiwania się owymi środkami – mogą być zróżnicowane⁵. Nie wdając się w szczegółowe rozważania

³ Aserbajdschan, Historisches Lexikon der Schweiz, 19.10.2001, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D44994.php> [dostęp: 26.09.2018].

⁴ W Armenii liczba ofiar szacowana jest na ok. 25 tys., a liczba osób, które pozostały bez dachu nad głową na ok. 500 tys. Kataklyzm dotknął ponad 20 miast i 340 wsi. Zob.: Today in Earthquake History, On December 7th: Armenia, 1988, <https://earthquake.usgs.gov/learn/today/index.php?month=12&day=7&submit=View+Date> [dostęp: 10.10.2018]. O reakcji Szwajcarów na trzęsienie ziemi donosił m.in. „Dziennik Telewizyjny” Programu 1 TVP z dnia 9 grudnia 1988 r. Szwajcarzy wysłali z pomocą prawie 40 specjalistów oraz blisko 9 ton sprzętu medycznego, lekarstw i artykułów o wartości ok. 9 mln dol. Zob.: *Dziennik telewizyjny 09.12.1988 r.*, YouTube, <http://www.youtube.com/watch?v=m-tOzAG2CcQ> [dostęp: 28.01.2018].

⁵ J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. nauk. R. Zięba, Toruń 2004, s. 79–80.

na ten temat należy zwrócić uwagę, iż mogą to być zarówno środki polityczne, gospodarcze, wojskowe, jak i ideologiczno-kulturalne⁶. Z racji swych tradycyjnych, utrwalonych przekonań Szwajcaria stosuje jedynie wybrane z nich.

Cechy szwajcarskiej polityki zagranicznej z uwzględnieniem Kaukazu Południowego

Poddając analizie zaledwie wycinek działań zewnętrznych Konfederacji Szwajcarskiej, należy zaakcentować zależność między jej polityką zewnętrzną a wewnętrzną, gdyż prowadzenie działań skierowanych na zewnątrz nie jest możliwe w oderwaniu od „wnętrza” państwa. Zależności te splatają się na kilku płaszczyznach, m.in. poprzez znaczenie czynnika ludzkiego (czynniki kulturowe, koncepcje polityczne), aspekt materialny (np. poziom rozwoju gospodarczego) i instytucjonalny (jakość służb dyplomatycznych)⁷.

Polityka zagraniczna Szwajcarii wykazuje cechy osobliwe, które determinowane są głównie przez neutralność tego państwa. Zasada neutralności miała gwarantować bezpieczeństwo Konfederacji, a także jej terytorialną integralność – oddziaływała zatem zarówno do wewnątrz, jak i na zewnątrz państwa. Innymi słowy, tradycyjne sojusze miały być zastąpione wieczystą neutralnością. Założenie to zostało umocnione poprzez nieuczestniczenie Szwajcarii w największych konfliktach XX w., w tym w wojnach światowych⁸.

Po II wojnie światowej polityka Konfederacji oparta była na tzw. doktrynie Bindschedlera, która zakładała, że neutralna Szwajcaria nie mogła być członkiem organizacji międzynarodowych o charakterze politycznym lub wojskowym, nie wyłączając unii celnych i gospodarczych oraz układów bezpieczeństwa zbiorowego⁹. Założenie to w praktyce okazało się niewykonalne, dlatego Szwajcarzy modyfikowali i dostosowywali je do realiów powojennej Europy. Na początku lat 60. Konfederacja została jednym z członków założycieli Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Co istotne, zachowanie neutralnego stanowiska było zgodne z oczekiwaniami społecznymi. W przeprowadzonym w 1946 r. przez Nowe Towarzystwo Helweckie (Neue Helvetische Gesellschaft) badaniu opinii publicznej, ponad 90% pytanym opowiedziało się za takim rozwiązaniem w polityce zagranicznej¹⁰.

⁶ *Ibidem*, s. 82–97.

⁷ *Polityka zagraniczna państwa*, red. nauk. J. Kukułka, R. Zięba, Warszawa 1992, s. 24–30.

⁸ M. Tomczyk, *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Łódź 2013, s. 16–17.

⁹ *Ibidem*, s. 18; J. Gryz, *Polityka i strategia bezpieczeństwa Szwajcarii w drugiej dekadzie XXI wieku*, [w:] *Konfederacja Szwajcarii*, red. T. Branecki, M. Gołoś, K. Krzywińska, Toruń 2014, s. 241.

¹⁰ T. Kästli, *Selbstbezogenheit und Offenheit. Die Schweiz in der Welt des 20. Jahrhunderts. Zur politischen Geschichte eines neutralen Kleinstaats*, Zürich 2005, s. 383.

Nowe kierunki szwajcarskiej polityki zewnętrznej wyznaczał raport dotyczący polityki zagranicznej, opublikowany w listopadzie 1993 r.¹¹ Wśród celów znalazły się stosunkowo ogólne sformułowania, takie jak: wspieranie pokoju i bezpieczeństwa, wsparcie dla demokracji i praw człowieka, popieranie dobrobytu czy redukcja dysproporcji społecznych. Dodatkowo w konstytucji z 1999 r. zawarto zapisy o tym, iż Federacja ma dążyć do łagodzenia biedy na świecie oraz wspierania demokracji¹². Zarówno cele z 1993 r., jak i konstytucyjne przepisy przyjęte pięć lat później są istotne jeśli chodzi o obecną praktykę, szczególnie w odniesieniu do udzielanej przez Konfederację pomocy rozwojowej. Cele te są powtarzane w dokumentach strategicznych, odnoszących się do polityki realizowanej na obszarze Kaukazu Południowego. Nie pozostają one jedynie martwym zapisem.

W doktrynie bezpieczeństwa z 2010 r. Konfederacja deklaruje trwałą i zbrojną neutralność. W styczniu 2013 r. ówczesny prezydent Helwecji, Ueli Maurer, do stałych cech zewnętrznej polityki państwa zaliczył: zachowanie neutralności zbrojnej, nadrzędność norm prawa międzynarodowego nad siłą oraz świadczenie pomocy humanitarnej¹³. To ostatnie założenie było bez wątpienia przez długi czas realizowane w stosunku do regionu Kaukazu Południowego.

Sformułowane cele polityki zagranicznej i bezpieczeństwa znajdują odzwierciedlenie w praktyce. Oprócz pomocy humanitarnej i rozwojowej – m.in. dla Zakaukazia, które omówione zostały w dalszej części artykułu – szwajcarskie rozumienie neutralności nie wyklucza udziału w wojskowych operacjach wsparcia pokoju oraz w operacjach pokojowych, w których uczestniczą formacje milicyjne. W tego rodzaju misjach OBWE w Gruzji Szwajcaria brała udział w latach 2001–2004, dodatkowo wspierając też misje ONZ w tym państwie w latach 1994–2009¹⁴.

W 2014 r. Szwajcaria przeprowadziła pracom Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wśród 10 celów jeden odnosił się do Kaukazu Południowego i dotyczył dialogu oraz budowy zaufania na tym obszarze¹⁵. Jego wprowadzenie do szwajcarskiej agendy przewodnictwa w OBWE było podyktowane przede wszystkim konfliktem rosyjsko-gruzińskim z 2008 r. oraz kilkuletnim doświadczeniem w pośredniczeniu w tymże sporze. Poza tym, wzięwszy pod uwagę programy przygotowane przez rząd w Bernie wobec Zakaukazia, cel ten wpisywał się w politykę zagraniczną Konfederacji¹⁶.

¹¹ *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993*, https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/berichte_botschaften/ap-90_de.pdf [dostęp: 22.09.2018].

¹² *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 18. Mai 2014)*, art. 54.

¹³ J. Gryz, *op. cit.*, s. 244.

¹⁴ *Ibidem*, s. 258.

¹⁵ C. Nünlist, „Die Schweiz ist eine Mini-OSZE”: *Perspektiven auf das Schweizer OSZE-Vorsitzjahr 2014*, „Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik” 2013, s. 25.

¹⁶ *Ibidem*, s. 27–28.

Jak wspomniano, Helwecja odgrywa także rolę dyplomatycznego pośrednika. Wymienione inicjatywy były dowodem na szerokie możliwości działania ze strony Berna. Warto jednak zaznaczyć, iż reprezentowanie interesów *in favorem tertii* nie jest niczym nadzwyczajnym – tego rodzaju przykłady są stosunkowo liczne, a istotna część z nich dotyczy od dłuższego czasu Szwajcarii¹⁷. Rolę pośrednika Konfederacja spełniała przede wszystkim w dwóch konfliktach dotyczących Zakaukazia:

- 1) między Armenią a Turcją;
- 2) między Gruzją a Rosją.

Pierwszy konflikt dotyczył sporu ormiańsko-tureckiego i wiązał się z wydarzeniami z 1915 r., które były uznawane, nie tylko przez Armenię, za ludobójstwo. Od 2007 r. Szwajcaria prowadziła mediacje zakończone w 2009 r. sukcesem, za który trzeba uznać podpisanie przez zainteresowane strony tzw. protokołu z Zurychu, dotyczącego normalizacji stosunków¹⁸.

Drugi spór związany była z wojną między Gruzją a Rosją, z sierpnia 2008 r. W jego następstwie od marca 2009 r. dyplomacja szwajcarska reprezentuje interesy Gruzji w Moskwie oraz interesy Rosji w Tbilisi. Rola Helwecji jako mediatora okazała się skuteczna i, jak dotąd, doprowadziła do podpisania porozumienia celnego między obiema stronami w 2011 r., co z kolei umożliwiło Rosji przystąpienie do Światowej Organizacji Handlu¹⁹.

Do 2016 r. Konfederacja była szczególnie zaangażowana w świadczenie pomocy humanitarnej dla regionu Południowego Kaukazu. W nowej strategii na lata 2017–2020 aspekt ten nie jest już realizowany. Pozostały natomiast komponenty dotyczące zaangażowania w pomoc rozwojową i wsparcie pokoju²⁰.

Powyższa analiza wskazuje zatem wyraźnie, iż Konfederacja Szwajcarska w ostatnich dwóch dziesięcioleciach odgrywa stosunkowo aktywną i – co istotne – konstruktywną rolę na obszarze Południowego Kaukazu. Oprócz wskazanych dwóch przypadków, Szwajcaria oferuje swoje dobre praktyki również w przypadku konfliktu o Górski Karabach, który toczy się między Armenią a Azerbejdżanem. Wyrazem szwajcarskiej aktywności jest m.in. pomoc rozwojowa, na co wskazuję w dalszej części rozważań.

¹⁷ P. Czubik, *Prawo dostępu do konsula w świetle prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Kraków 2011, s. 292–293.

¹⁸ *Türkei und Armenien unterzeichnen Versöhnungsplan*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 10.10.2009, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/erstmal-diplomatische-beziehungen-tuerkei-und-armenien-unterzeichnen-versoehnungsplan-1872122.html> [dostęp: 2.10.2017].

¹⁹ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?msg-id=42133> [dostęp: 2.10.2018].

²⁰ *Südkaucasus (Georgien, Armenien, Aserbaidschan)*, Schweizerische Eidgenossenschaft, <https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/laender/suedkaucasus.html> [dostęp: 6.10.2018].

Koncepcja soft power a polityka zagraniczna

Pojęcie *soft power* zostało wprowadzone do dyskursu naukowego przez Josepha Nye'a, w opozycji do *hard power*, związanej z wykorzystaniem siły militarnej bądź naciskiem gospodarczym. Według J. Nye'a, kategoria *soft power* to „zdolność otrzymywania tego, czego chcesz, dzięki atrakcyjności raczej niż za pomocą przymusu lub zapłaty”²¹. Innymi słowy, określone państwo może osiągnąć swe cele nie przymuszając nikogo do niczego, lecz będąc na tyle atrakcyjnym, aby inni podziwiali jego wartości, naśladowali go, a nawet wykazywali aspiracje do osiągnięcia jego dobrobytu ekonomicznego. Chodzi także o wpływanie na preferencje innych państw w taki sposób, aby działały one zgodnie z oczekiwaniami danego państwa, w zgodzie z jego interesem narodowym. Jest to zatem swoista „siła przyciągania”²², swego rodzaju sztuka uwodzenia, łagodności czy oczarowania, np. stosowanymi w praktyce wartościami politycznymi bądź zachowaniem w polityce międzynarodowej.

Miękka siła państwa w koncepcji J. Nye'a opiera się na 3 rodzajach zasobów: kulturze, wartościach politycznych i sposobie prowadzenia polityki zagranicznej²³. Doskonale współpracę rozwojową poszczególne państwa, także Szwajcaria, wzmacniają swą „markę” i postrzeganie globalne. Dotyczyć to może w zasadzie każdego z trzech wymienionych zasobów – w przypadku Szwajcarii będzie to także kultura i język (zwłaszcza niemiecki i francuski). Państwa europejskie są zresztą uznawane przez J. Nye'a za największego rywala USA pod względem zasobów *soft power*²⁴.

Konwencjonalnymi formami wykorzystywania miękkiej siły są przede wszystkim: pomoc humanitarna, prawna i rozwojowa, jak też – czego przykład widzieliśmy w Gruzji w 2003 r. – wspieranie tzw. rewolucji wyborczych²⁵.

Trudno zaprzeczyć, iż Konfederacja posiada ową „siłę przyciągania”. Jako kraj rozwinięty ekonomicznie, cechujący się dojrzałą, skonsolidowaną demokracją stanowi ona atrakcyjną zachętę i przykład dla każdego – a w szczególności dla państw będących w tranzycji systemowej – aby stać się przysłowiową „drugą Szwajcarią”. Niewątpliwie państwo to wykorzystuje wspomniane miękkie metody, aby być atrakcyjnym i wpływać na stabilizację regionu. Stabilność tego obszaru przyczynia się bowiem do stabilności stosunków międzynarodowych jako takich, a to z kolei – według szwajcarskiej doktryny polityki zagranicznej – przekłada się

²¹ J.S. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, tłum. J. Zaborowski, Warszawa 2007, s. 25.

²² *Ibidem*, s. 30.

²³ J.S. Nye, *Przyszłość siły*, tłum. B. Działoszyński, Warszawa 2012, s. 163–168.

²⁴ J.S. Nye, *Soft Power...*, *op. cit.*, s. 109–111.

²⁵ D. Miłoszewska, R. Potocki, *Rola „soft power” w środowisku międzynarodowym*, [w:] *Wymiary bezpieczeństwa na progu XXI wieku. Między teorią a praktyką*, red. A. Zaremba, B. Zapala, Toruń 2010, s. 54.

na stabilność Helwecji. Jest to widoczne także w jej polityce odnoszącej się do obszaru Zakaukazia.

Potwierdzeniem znaczenia szwajcarskiego *soft power* w świecie może być tzw. ranking miękkiej siły państw, przygotowany przez amerykańską firmę PR, Portland Communications. W rankingu za 2017 r. Szwajcaria zajęła 7 miejsce na świecie, awansując w porównaniu do roku poprzedniego o jedno miejsce²⁶. Z kolei w rankingu brytyjskiego magazynu *Monocle*, zajmującego się m.in. sprawami międzynarodowymi, za okres 2016/2017 Szwajcaria ułokowała się na 9 miejscu²⁷.

Pomoc rozwojowa Szwajcarii dla obszaru Kaukazu Południowego

W świetle teorii i rozważań Nye'a, pomoc i współpracę rozwojową należy bezsprzecznie uznać za elementy tzw. miękkiej siły²⁸. Według definicji OECD za tzw. oficjalną pomoc rozwojową (*Official Development Assistance*, ODA) uznaje się darowizny i pożyczki, które są przekazywane krajom rozwijającym się zarówno przez oficjalne instytucje rządowe, jak i organizacje międzynarodowe. ODA ma na celu przyczynienie się do gospodarczego rozwoju oraz wzrostu poziomu dobrobytu w państwach, które ją otrzymują²⁹. Sami Szwajcarzy w ostatnich latach częściej stosują określenie „współpraca rozwojowa” (*Entwicklungszusammenarbeit*), mające silniej wskazywać na aspekt kooperacji między dawcami a biorcami pomocy, w ramach zwalczania ubóstwa i przezwyciężania czynników hamujących rozwój na poziomie lokalnym, regionalnym i globalnym³⁰.

Globalny wzrost środków na pomoc rozwojową związany jest z wyznaczeniem przez ONZ tzw. Milenijnych Celów Rozwoju podczas szczytu organizacji we wrześniu 2000 r. W konsekwencji we wspomnianym roku na omawianą współpracę

²⁶ *The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power 2017*, USC Center on Public Diplomacy, Portland 2017, <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2017/07/The-Soft-Power-30-Report-2017-Web-1.pdf> [dostęp: 6.10.2017]. W rankingu zwyciężyła Francja przed Wielką Brytanią i Stanami Zjednoczonymi. Dalsze miejsca zajęły Niemcy, Kanada i Japonia. W kategorii „przedsiębiorstwa” i „rząd” Szwajcaria zajęła 2 miejsce na świecie. Polskę sklasyfikowano na 24 miejscu.

²⁷ *Soft Power Survey 2016/17*, ed. C. Serventi, *Soft Power Survey 2016/17*, *Monocle*, 18.11.2016, <https://monocle.com/film/affairs/soft-power-survey-2016-17> [dostęp: 6.10.2017]. W rankingu zwyciężyły Stany Zjednoczone przed Niemcami i Japonią. Polskę sklasyfikowano na 25 miejscu.

²⁸ Odnosząc się do dyskusji nad tym terminem można rozważyć określenie tej pomocy mianem tzw. *smart power* – „inteligentnej siły”, łączącej w sobie elementy miękkiej i twardej siły.

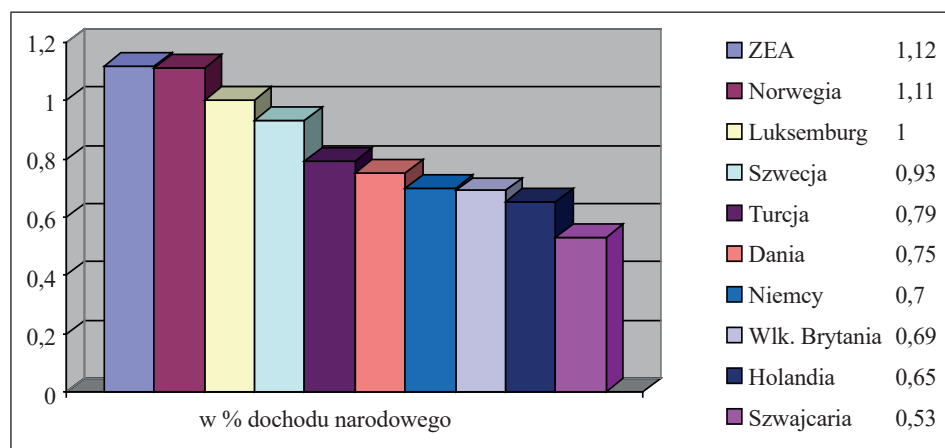
²⁹ *Oficjalna Pomoc Rozwojowa* [hasło]. [w:] Polska pomoc. Słowniczek, https://www.polskapomoc.gov.pl/index.php?document=46#O_pl [dostęp: 10.02.2015]. Środki w postaci pożyczek zaliczane są do ODA wyłącznie gdy zawierają darowiznę o wartości co najmniej 25% całości pomocy.

³⁰ *ABC der Entwicklungspolitik*, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Bern 2011, s. 20.

przeznaczono 84 mld dol. amerykańskich, a w 2012 r. już 128 mld³¹. W następnych latach środki te rosły, choć ich wartość była jeszcze daleka od ustalonego poziomu. Naprzeciw tym potrzebom wyszła m.in. Szwajcaria, zwiększając stopniowo środki przeznaczane na współpracę rozwojową, o czym mowa dalej.

Warto podkreślić, iż równocześnie oznacza to, że pod względem odsetka przeznaczanych środków, w odniesieniu do dochodu narodowego, Szwajcaria należy od lat do 10 największych donatorów pomocy rozwojowej (z rezultatem 0,53% PKB). Przedstawia to wykres nr 1.

Wykres 1. Najwięksi donatorzy pomocy rozwojowej (wielkość pomocy w procentach dochodu narodowego) w 2016 r.



Źródło: NET ODA, OECD, <http://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> [dostęp: 4.08.2018].

Tym samym Konfederacja zrealizowała pułap wyznaczony przez szwajcarski parlament w 2011 r., który zakładał, że do 2015 r. Szwajcaria powinna na tego rodzaju pomoc przeznaczać 0,5% dochodu narodowego³². Cele ONZ są określone nieco wyżej – na poziomie 0,7% dochodu narodowego.

Sprawami publicznej pomocy humanitarnej i rozwojowej ze strony szwajcarskiej na poziomie federalnym zajmują się: Dyrekcja Rozwoju i Współpracy (*Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA*), podlegająca Ministerstwu Spraw Zagranicznych i kooperująca zarówno z poszczególnymi państwami, jak i organizacjami międzynarodowymi oraz Państwowy Sekretariat ds. Gospodarki (*Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO*), koordynujący współpracę rozwojową udzielaną przez Helwecję w zakresie gospodarki i handlu (jako jednostka

³¹ P. Kugiel, *Współpraca rozwojowa jako instrument „inteligentnej siły”*: wnioski dla Polski, „Biuletyn PISM” 2013nr 128 (1104), s. 1.

³² *Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2013–2016. Das Wichtigste in Kürze*, Bern 2012, s. 7.

podlegająca Ministerstwu Gospodarki, Oświaty i Badań). Środki przekazywane przez kantony i gminy trafiają do odbiorców przede wszystkim przez organizacje pozarządowe. Oprócz tego należy wspomnieć o donatorach prywatnych³³.

Według danych rządu szwajcarskiego w 2012 r. Konfederacja przeznaczyła na analizowany cel w sumie 3298 mln franków, z tego środki przekazane przez federację wyniosły prawie 2791 mln franków (prawie 85% całości), środki kantonów 46,2 mln, gmin 18,1 mln, a środki prywatne 443,1 mln franków (prawie 13,5%). Wyraźnie dominowały zatem środki przekazane przez federację w ramach pomocy publicznej³⁴. W 2016 r. wydatki wyniosły łącznie 3509 mln franków, z czego wydatki federacji – 3434 mln³⁵.

Największa ilość środków kierowana jest na kontynenty: afrykański i azjatycki. Państwa Kaukazu Południowego otrzymały w 2016 r. pomoc w wysokości ponad 20,5 mln franków³⁶. Można zauważyć pod tym względem tendencję spadkową.

Obszar państw zakaukaskich jest bez wątpienia jednym z istotniejszych regionów, do których kierowana jest pomoc ze strony Berna. Objęty jest on generalnym wsparciem dla państw Europy Wschodniej i Wspólnoty Niepodległych Państw. W praktyce tak nakreślony kierunek koncentruje się na państwach tzw. Bałkanów Zachodnich oraz właśnie na Zakaukaziu. Ogólne cele współpracy można streścić w dwóch punktach:

- wzmocnienie demokracji i praw człowieka poprzez rozbudowę instytucji państwa prawa, które byłyby bliskie obywatelom;
- wsparcie rozwoju gospodarczego i społecznego przy wzięciu pod uwagę długotrwałe wykorzystanie zasobów naturalnych³⁷.

Pomoc Konfederacji adresowana jest zarówno do rządów, jak i sektora prywatnego oraz instytucji przyczyniających się do powstawania społeczeństwa obywatelskiego. Dokonuje się ona nie tylko indywidualnie, lecz także w kooperacji z innymi donatorami, także z Unią Europejską. Wśród celów szczegółowych można wymienić:

- chęć przyczynienia się do modernizacji administracji;
- poprawę dostępu do usług socjalnych (np. doradztwo prawne);
- większy niż obecnie udział społeczeństwa w decyzjach podejmowanych na szczeblu lokalnym;
- wzmocnienie sektora prywatnego w gospodarce;

³³ *Entwicklungshilfe der Schweiz. Statistiken 2012*, Bern 2014, s. 9–10.

³⁴ *Ibidem*, s. 16–17.

³⁵ *Statistik 2016. Internationale Zusammenarbeit der Schweiz*, Bern 2017, s. 7. Dane dla 2016 r. są jednak niekompletne bowiem nie zawierają informacji jak wysokie były wydatki prywatne; rok wcześniej wyniosły one ponad 0,5 mld franków.

³⁶ *Geografische Aufteilung der bilateralen APD der Schweiz nach Kontinenten und Ländern 1960–2016*. https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/aktivitaeten_projekte/zahlen_und_statistiken/statistische-tabellen.html [dostęp: 6.10.2017].

³⁷ *Botschaft zur...*, *op. cit.*, s. 22.

- rozbudowę nowoczesnego systemu udzielania kredytów;
- stworzenie wydolnego systemu zaopatrzenia w energię i wodę³⁸.

Cele te stanowią połączenie elementów istotnych z punktu widzenia rozwoju tak politycznego, jak i ekonomicznego. W praktyce ich spełnienie mogłoby się zapewne wydatnie przyczynić do polepszenia sytuacji wewnętrznej Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji oraz do stabilizacji politycznej. Jest ona bowiem uzależniona nie tylko od problemów związanych z napiętą sytuacją etniczną i zewnętrzną, jeśli chodzi o stosunki z poszczególnymi sąsiadami, ale także od tego, iż trudno ciągle uznawać owe trzy państwa za funkcjonujące demokracje.

Jak wspomniano, obecność Szwajcarii na obszarze Południowego Kaukazu, jako donatora pomocy rozwojowej, sięga 1988 r. Począwszy od pomocy dla ofiar ówczesnej katastrofy, początkowo szwajcarska obecność sprowadzała się w praktyce do udzielania tylko pomocy humanitarnej. Miało to miejsce także w momencie ogłoszenia niepodległości przez trzy zakaukaskie republiki. W konsekwencji pomoc o charakterze humanitarnym była dostrzegalna w latach 90., szczególnie po konfliktach w Abchazji, Osetii Południowej oraz w Górskim Karabachu. Była ona bez wątpienia potrzebna, gdyż w wyniku konfliktów około 1,5 mln ludzi musiało opuścić swe dotychczasowe miejsca zamieszkania. Rezultatem wzrastającego zainteresowania ze strony Szwajcarii było otwarcie w 1999 r. biura współpracy regionalnej z siedzibą w Tbilisi³⁹. Obecnie Szwajcaria nie udziela już temu regionowi pomocy humanitarnej gdyż uznano, iż taka potrzeba nie istnieje.

Zaangażowanie Konfederacji w omawianym regionie zostało podniesione „na wyższy poziom” na początku obecnego stulecia. Współpraca i pomoc nie miały już charakteru doraźnego, lecz przyjęły formę okresowych strategii, w czasie których starano się realizować różne cele, które najczęściej kontynuowano w kolejnych programach. Obecnie prowadzone są działania w ramach czwartego z kolei programu strategicznego.

Pierwsza strategia współpracy została wyznaczona na lata 2002–2006. Jej główne cele sprowadzały się do trzech punktów: 1) zapobiegania zapaści ekonomicznej, społecznej i instytucjonalnej w regionie, 2) wsparcia dla współpracy między- i wewnątrzpaństwowej, 3) promocji integracji z sieciami współpracy międzynarodowej, także w sensie ekonomicznym. W okresie 1994–2006 dokonano transferu środków na łączną sumę prawie 160 mln franków⁴⁰. Zgodnie z oczekiwaniami, ważnym punktem wsparcia były działania dotyczące aspektu humanitarnego, związanego z aktywnością na pograniczu Abchazji i zachodniej Gruzji oraz w Górskim Karabachu. Oba priorytety wynikały z potrzeb licznych przesiedleńców, pojawiających się w następstwie lokalnych konfliktów.

³⁸ *Ibidem*, s. 22–23.

³⁹ *Cooperation Strategy South Caucasus 2008–2011*, Bern 2008, s. 14. Do chwili obecnej biuro to obsługuje cały obszar Zakaukazia.

⁴⁰ *Ibidem*.

Kolejny dokument strategiczny dotyczył lat 2008–2011. Zaczął być realizowany w warunkach, które dawały podstawy do optymizmu co do dalszego rozwoju sytuacji w regionie zakaukaskim, tj. jeszcze przed wybuchem wojny rosyjsko-gruzińskiej i u progu światowego kryzysu ekonomicznego. Aktywność w ramach tej strategii sprowadzała się do trzech głównych punktów: 1) ożywienia i odbudowy, 2) rozwoju ekonomicznego i zatrudnienia, 3) wsparcia polityki makroekonomicznej⁴¹.

Założenia te odnosiły się do całego regionu, lecz ich implementacja była ściśle związana z poziomem rozwoju poszczególnych państw. W praktyce cel 1 był skierowany do Armenii i Gruzji, cel 2 do wszystkich państw, a cel 3 tylko do Azerbejdżanu. Dodatkowo wśród tychże państw dała się zauważyć regionalna koncentracja aktywności.

W ramach ożywienia i odbudowy, w nowych warunkach wynikających z konfliktu z Rosją, władze Gruzji zaadoptowały strategię ochrony socjalnej najbardziej zagrożonych grup ludności, szczególnie osób przesiedlonych. W Armenii przy pomocy tych środków wprowadzono w życie decentralizację systemu ratownictwa. Rozwój ekonomiczny i zwrócenie uwagi na zatrudnienie realizowano m.in. przez wsparcie dla obszarów wiejskich, co pozwalało na podniesienie poziomu wiedzy i umiejętności, które mogłyby być wykorzystywane przez miejscowych producentów rolnych, tak aby wzrastały ich dochody. Liczbę osób, które skorzystały z tych działań bezpośrednio oblicza się na ok. 150 tys. Z kolei wsparcie dla polityki makroekonomicznej, realizowane w Azerbejdżanie, nadzorowane było przez SECO, odnosząc się głównie do sektora zarządzania i finansów publicznych. Polegało m.in. na pomocy dla banku narodowego Azerbejdżanu na polu badań i programowania finansowego, czy też rozwoju bezpieczeństwa rynkowego przez miejscowy rząd. Zarówno w tej, jak i następnej strategii próbowano zrealizować ogólne cele „przekrojowe”, do których można zaliczyć równouprawnienie płci i pryncypia dobrego rządzenia (przejrzystość, odpowiedzialność, brak dyskryminacji, wydajność). Ich realizacja była wyzwaniem z powodu tradycyjnego nastawienia – szczególnie na obszarach wiejskich – tamtejszych społeczeństw. Należy założyć, iż także obecnie te ostatnie cele nie zostały całościowo zrealizowane.

Na strategię dla obszaru Kaukazu Południowego na lata 2013–2016 przeznaczono 111 mln franków⁴². Starano się realizować także trzy zasadnicze cele: 1) rozwój gospodarczy i zatrudnienie, 2) rządzenie i usługi publiczne, 3) bezpieczeństwo i ochrona ludności⁴³.

Największą część środków przeznaczono na pierwszy i drugi cel. Poprzez wsparcie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia rozumie się głównie działania

⁴¹ *Ibidem*, s. 17.

⁴² *Swiss Cooperation Strategy South Caucasus 2013–2016*, Bern 2012.

⁴³ *Ibidem*, s. 15.

na poziomie lokalnym, związane z poprawą umiejętności zawodowych ludności i stworzenie strukturalnych warunków dla rozwoju sektora prywatnego, w tym finansowego, co miałyby prowadzić do zmniejszenia zagrożenia utratą środków do życia. Jest to kontynuacja zamierzeń podjętych we wcześniejszym okresie. Z kolei cel „rządzenie i usługi publiczne” skierowany jest na rolę władzy przede wszystkim na poziomie lokalnym i delegowanie na nią możliwie szerokich kompetencji – czyli na decentralizację. W tym celu zwraca się uwagę na rozwój procesów demokratyzacyjnych i wykreowanie modelu państwa bardziej sprawnego i odpowiedzialnego. Trzecie z zamierzeń dotyczy wsparcia dla zabezpieczenia podstawowych potrzeb humanitarnych zagrożonych grup ludności, ich ochronę oraz budowę zaufania i pokoju w całym regionie. Także i w tym przypadku widoczna jest kontynuacja podjętych już wcześniej zadań.

Z kolei cele przyjęte w obecnie realizowanej strategii na lata 2017–2020 to: 1) zrównoważony rozwój ekonomiczny, mający na celu włączanie w ten priorytet kobiet (równouprawnienie) i obszarów najslabiej rozwiniętych w taki sposób, aby zmniejszać różnice w dochodach oraz 2) efektywne instytucje demokratyczne i bezpieczeństwo obywateli⁴⁴. Dużą wagę ciągle przywiązuje się do rozwoju współpracy transgranicznej. Na tak nakreślone zadania przeznaczono jednak środki o prawie 35% mniejsze niż poprzednio, tj. nieco ponad 67 mln franków.

Wśród realizowanych projektów można wymienić m.in.:

- projekt mający przyczynić się do wzrostu dochodów poprzez wspieranie produktów rolnych, zdolnych do konkurencji na rynku (takich jak mięso, mleko, wełna czy miód) – wartość projektu 5,1 mln franków;
- działania na rzecz poprawy funkcjonowania administracji lokalnej w Armenii i większego zaangażowania kobiet w politykę – 8 mln franków;
- modernizacja szkolnictwa zawodowego związana z zawodami rolniczymi w Gruzji – 6,5 mln franków;
- regionalne projekty dotyczące kultury i sztuki – 800 tys. franków⁴⁵.

Zestaw ten pokazuje różnorodność zaangażowania. Wszystkie zadania zapewne nie zostaną zrealizowane w pełni, niemniej powinny wydatnie przyczynić się do rozwoju społeczeństw państw Kaukazu Południowego w kierunku decentralizacji zarządzania, demokratyzacji, przejrzystości podejmowanych decyzji oraz rozwoju ekonomicznego. Otwartym pozostaje pytanie, czy możliwa jest całkowita przemiana w kierunku modelu demokratycznego charakterystycznego dla Europy.

⁴⁴ *Swiss Cooperation Strategy. South Caucasus 2017–2020*, Bern 2017, s. 16–19.

⁴⁵ *Südkaukasus...*, *op. cit.*

Podsumowanie

Szwajcaria udowodniła w ostatnich latach, iż jest aktywnym aktorem politycznym na obszarze Południowego Kaukazu. Czynna rola tego państwa wynika z zaangażowania w pomoc rozwojową, świadczoną dla Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji, a oprócz tego z roli mediatora – odgrywanej skutecznie w dwóch istotnych konfliktach dotyczących tego obszaru. Powody zaangażowania bez wątpienia wynikają z historii wzajemnych kontaktów, ale także z faktu, iż Szwajcaria chciała kontynuować pomoc dla tego regionu, którą rozpoczęła po katastrofalnym trzęsieniu ziemi w 1988 r. Metoda *soft power* stosowana konsekwentnie w szwajcarskiej polityce zagranicznej na tym obszarze wydaje się skuteczną i z całą pewnością pomocną dla państw-biorców. Elementy składające się na obecność Szwajcarii na południe od Kaukazu świadczą o realizacji głównych założeń polityki zagranicznej tego państwa, w tym w szczególności związanych z rozwojem demokracji, łagodzeniem biedy i niedostatku w świecie oraz świadczeniem pomocy humanitarnej.

Jako państwo neutralne Konfederacja Szwajcarska wykorzystuje w swej polityce zewnętrznej instrumenty, które można określić mianem „miękkiego instrumentarium”⁴⁶. Jest poniekąd do tego zmuszona zarówno z powodu swych długoletnich tradycji – jako państwo mediator świadczące także dobre usługi – jak i z powodu realiów polityki międzynarodowej. Szwajcaria, będąc państwem nad wyraz rozwiniętym gospodarczo, udziela pomocy w ramach współpracy rozwojowej, a środki przeznaczane na tę aktywność pozwalają zaliczyć ją do dziesiątki największych donatorów pod tym względem (biorąc pod uwagę odsetek dochodu narodowego). Przykładem regionu, który tej pomocy doświadcza jest Południowy Kaukaz.

The development aid in the foreign policy of the Swiss Confederation. Example of Southern Caucasus

The Swiss Confederation, as a neutral state, is forced to apply in its foreign policy instruments classified as the so-called soft power. One of them is development assistance granted to less developed countries, also undergoing the period of political transition. An example of this type of Swiss activities is the assistance to the countries of the South Caucasus, resulting, inter alia, from historical contacts, in modern times initiated as part of humanitarian aid after the earthquake in 1988. Armenia, Azerbaijan and Georgia are supported as part of strategic plans by both the Swiss state and private donors. Switzerland also successfully plays the role of a mediator: in the Georgian-Russian and Turkish-Armenian dispute.

Key words: Switzerland, South Caucasus, development aid, soft power, Swiss foreign policy

⁴⁶ R. Kuźniar, *Soft power i wielkość Ameryki*. Wstęp do: J.S. Nye, *Soft Power...*, *op. cit.*, s. 7.

Pomoc rozwojowa w polityce zagranicznej Konfederacji Szwajcarskiej. Przykład Kaukazu Południowego

Konfederacja Szwajcarska, jako państwo neutralne o niewielkich rozmiarach, zmuszona jest do stosowania w swej polityce zagranicznej instrumentów zaliczanych do tzw. *soft power*. Jednym z nich jest pomoc rozwojowa, udzielana państwom słabiej rozwiniętym, także znajdującym się w stanie tranzytu ustrojowej. Przykładem tego rodzaju działań jest pomoc Szwajcarii dla państw Kaukazu Południowego, wynikająca m.in. z historycznych kontaktów, a w czasach współczesnych rozpoczęta w ramach pomocy humanitarnej po trzęsieniu ziemi w 1988 r. Armenia, Azerbejdżan i Gruzja wspierane są w ramach planów strategicznych zarówno przez państwo szwajcarskie, jak i prywatnych donatorów. Oprócz tego Szwajcaria z powodzeniem pełni rolę mediatora w sporze gruzińsko-rosyjskim i turecko-armeńskim.

Słowa kluczowe: Szwajcaria, Kaukaz Południowy, pomoc rozwojowa, *soft power*, polityka zagraniczna Szwajcarii

